

**ARMADA DEL ECUADOR
ACADEMIA DE GUERRA NAVAL**

Guayaquil

-0-



LECTURAS RECOMENDADAS

**“LOS ASUNTOS JURÍDICOS EN LA PLANIFICACIÓN DE LAS
OPERACIONES MILITARES”**

Renán Valladares Ruiz

Lectura Recomendada por:

CPFG-EM Renán Valladares Ruiz
Oficial Instructor de la Academia de
Guerra Naval

2023

LOS ASUNTOS JURÍDICOS EN LA PLANIFICACIÓN DE LAS OPERACIONES MILITARES

♦ RESUMEN ♦

La participación de Fuerzas Armadas en ambientes de alta complejidad, sumado a la velocidad vertiginosa con que se maneja la información en todas las esferas, hacen cada vez más probable que las acciones militares puedan ser cuestionadas legalmente poniendo en riesgo la legitimidad de las operaciones. En este sentido, el presente artículo pretende ilustrar sobre la importancia de considerar los asuntos jurídicos en el entendimiento del problema militar y durante el proceso de planificación de las operaciones militares.

Palabras clave: Jurídico, planificación militar, legalidad, legitimidad

LEGAL ISSUES IN THE PLANNING PROCESS OF MILITARY OPERATIONS

♦ ABSTRACT ♦

The Armed Forces' involvement in highly complex scenarios, and the frantic speed with which information is handled in all levels, makes it increasingly likely that military actions may be legally challenged, putting the legitimacy of operations at risk. This article highlights the importance of considering legal issues in the military decision-making process, including the planning process of military operations.

Keywords: Juridical, military planning, legitimate, legal



RENÁN VALLADARES RUIZ

Capitán de fragata (Armada del Ecuador)

Abogado de los tribunales de la República del Ecuador.

(rvalladares07@hotmail.com)

Guayaquil, Ecuador

La guerra siempre ha estado sujeta a ciertas reglas y costumbres; ya en la antigüedad existían normas convenidas por algunas civilizaciones e incluso religiones. Posteriormente, en el siglo XIX empieza la codificación del Derecho Internacional Humanitario, que fue siendo aceptado como norma común por los estados que a su vez formaron organismos internacionales que hoy son parte del sistema normativo internacional (Comité Internacional de Cruz Roja, 2004).

Por otra parte, las amenazas a la seguridad y soberanía de los Estados se han ido diversificando, teniendo como consecuencia el empleo de Fuerzas Armadas en actividades distintas a la guerra, donde no resulta una tarea sencilla la revisión de los aspectos jurídicos a considerar para la planificación y conducción de las operaciones militares. De la mano con lo anterior, la tecnología actual permite que la información fluya rápidamente y esté al alcance de las personas y organizaciones en cualquier parte del mundo; y que la legitimidad de las

acciones militares que se estén llevando a efecto pueda ser duramente cuestionada con las consecuencias para el Estado y para los responsables.

En este contexto, la legalidad de las acciones militares entendida en un marco jurídico de respeto a la normativa nacional e internacional; así como también el concepto de legitimidad de la operación, entendida como el camino justo y moral para lograr un objetivo militar, son aspectos relevantes en la planificación militar y que influyen en el logro del objetivo estratégico, estado final deseado e incluso en futuras consecuencias de carácter legal en contra de la organización y el personal militar.

Teniendo en cuenta lo anterior, surge la interrogante de ¿cómo optimizar el tratamiento de los asuntos jurídicos en el proceso de planeamiento militar para resguardar la legalidad y legitimidad de una operación militar? De ahí que el presente artículo pretende identificar los aspectos jurídicos a tener en consideración durante las diferentes etapas para apoyar de mejor manera el proceso de planeamiento militar en cuanto a la legalidad y legitimidad de las operaciones en el nivel operacional, para lo cual, se ha determinado la importancia que tienen los aspectos jurídicos para el entendimiento del problema militar y las implicaciones jurídicas en el desarrollo y elección de un curso de acción.

La planificación militar

La doctrina militar conjunta define a las operaciones militares como el conjunto de acciones militares coordinadas en tiempo y espacio, que se deberían realizar para obtener los objetivos fijados en cada posibilidad prevista (Ministerio de Defensa Nacional, 2011). Esa coordinación de las acciones militares en tiempo y espacio requiere de una planificación que se realiza en todos los niveles de conducción, mismos que provienen de la estructura que se genera a partir de los planes de la defensa nacional y la asignación de las fuerzas a las operaciones, estableciéndose



Hugo Grocio quien en 1625 escribió el libro titulado "Del derecho de la Guerra y de la Paz", reeditado por Editorial Reus en 1925. (Fuente: Wikipedia Commons).

el nivel estratégico, operacional y táctico (Ministerio de Defensa Nacional, 2011).

En este sentido, constituye un reto para el comandante operacional el logro del objetivo asignado por el nivel estratégico, cumpliendo con el estado final deseado, en el marco jurídico impuesto por los instrumentos internacionales, la normativa nacional y las disposiciones emanadas por el superior.

Los asuntos jurídicos en el entendimiento del problema militar

El proceso de planeamiento militar busca la solución del problema militar a través de la ejecución de un plan. Sin embargo, la ejecución de este requiere que el problema militar sea entendido en todas sus dimensiones, y para este fin, el diseño operacional es una metodología que resulta ser una herramienta muy útil para lograr un entendimiento más preciso y amplio del complejo ambiente operacional, orientado a determinar el problema mediante el entendimiento de la guía del superior, el conocimiento del ambiente operacional y sus efectos, la determinación del problema del comandante y la elaboración de la aproximación operacional.

De lo indicado, se tiene que la directiva del superior se convierte en el primer documento de índole oficial; aquí se encuentran detalladas las tareas a ser cumplidas. Sin embargo, es preciso tener presente la denominada obediencia debida, definida como aquella obediencia fundamentada en las leyes, que procede de legítimo mandato y que no infringe un deber o lesiona otro derecho de más importancia. Entre los requisitos de la obediencia debida está el análisis de la legalidad de la orden, entendido como el derecho y el deber que tiene el subordinado para analizar el contenido de una orden comprobando si el acto que debe cumplir implica o no una violación a la norma (Mejía, 1996). Por otra parte,

en la directiva del superior también se encuentran las denominadas limitaciones que afectan a la libertad de acción mediante imposiciones, definidas como condiciones que deben cumplirse obligatoriamente en la solución militar del comandante y las restricciones que limitan el alcance de las operaciones permitidas durante parte o toda una campaña. Muchas de estas limitaciones pueden tener implicaciones de índole jurídico. Asimismo, las reglas de enfrentamiento emitidas por el superior, al ser restricciones al uso de la fuerza, deben entenderse como limitaciones, y por lo tanto deben ser analizadas desde el punto de vista jurídico.

Luego de entender las directrices del superior, el siguiente paso del diseño operacional comprende el entendimiento del ambiente operacional, definido como la "combinación de condiciones, circunstancias e influencias que afectan, positiva o negativamente, al ciclo de decisión del comandante y al empleo de las capacidades propias y enemigas". Es decir, el ambiente operacional no solo se constituye de aspectos de carácter tangible, sino también pueden influir las circunstancias e influencias de naturaleza jurídica en medio de las cuales se debe llevar a efecto la operación militar; como por ejemplo, el régimen en los espacios marítimos que de acuerdo a su tipo (mar territorial, zona económica exclusiva, alta mar, etc.) facilitarán o impedirán la aplicación de ciertas facultades, como puede ser el derecho de un buque de guerra para la aproximación, visita, inspección y apresamiento de naves mercantes de otra bandera.

Teniendo claro las directrices del superior y habiendo comprendido adecuadamente el ambiente operacional, el siguiente paso en el diseño operacional constituye la determinación y delimitación del problema militar "entendido como el binomio del QUIÉN y el QUÉ impide o dificulta transitar entre la condición actual y el estado final deseado". En este punto, todo el equipo de planificación contribuirá a buscar el denominado centro de gravedad del enemigo, definido como "aquella entidad física enemiga que posee las capacidades



Octubre 10, 1914. Rendición de Antwerp (Amberes, Bélgica) en Bélgica luego del bombardeo alemán. (Fuente: Wikipedia Commons).

Los asuntos jurídicos en la planificación de las operaciones...

R. Valladares

inherentes más potentes como para impedir o dificultar el logro del objetivo propio". Cabe indicar que el enemigo puede tener ciertas capacidades, sin embargo, dada la condición jurídica, existirá siempre la incertidumbre, en el sentido de si, a pesar de la condición jurídica, estará dispuesto a emplearlas o no. En concordancia con lo indicado, podemos recordar las innumerables ocasiones en que el Derecho Internacional Humanitario ha sido violentado empleando métodos de guerra o armamento prohibidos o cuestionables como el bombardeo a ciudades sin ningún tipo de discriminación, el empleo de armas químicas, etc. No obstante, y sin jugar con las intenciones del enemigo, es necesario que las opciones que el adversario es capaz de realizar pero que violan la normativa legal, sean puestas en conocimiento del equipo de planificación, esto puede contribuir a determinar el centro de gravedad.

En el proceso de determinación del problema, corresponde a continuación identificar las condiciones que podrían impedir o dificultar el logro de dicho objetivo. Lo que comúnmente se hace en este punto es analizar el factor espacio

y tiempo; sin embargo, como se pudo observar anteriormente, pueden existir aspectos jurídicos que condicionen el logro del objetivo dispuesto, por lo cual deberán ser incluidos como parte del problema principal del comandante. Para ilustrar lo indicado, se podría considerar los acontecimientos de la guerra entre Ucrania y Rusia, pues, a pesar de que la percepción general es que Rusia invadió Ucrania violentando las normas del derecho internacional, lo cierto es que incluso Rusia buscó configurar una situación jurídica que justifique en algo sus operaciones militares. Y es así que primeramente reconoció como Estados soberanos independientes a las repúblicas de Donetsk y Lugansk, anunciando tratados de cooperación y amistad con ellas, para luego justificar el ingreso de las tropas rusas en Ucrania con el objeto de poner fin al crimen de genocidio que, según Moscú, Ucrania estaría cometiendo en contra de los ciudadanos rusos y prorrusos que viven en la región del Dombás (Riosco, 2022).

La aproximación operacional viene a ser el producto final del diseño operacional, conocida como la "visualización que

todo comandante intenta obtener de las condiciones necesarias para que la operación militar influya en el ambiente operacional y transforme la situación observada en una situación deseada” (Kenny et al., 2015, pág. 130); en esta visualización se podría encontrar puntos de esfuerzo¹ o incluso condiciones decisivas² relacionadas con situaciones de carácter jurídico que sean necesarias alcanzar para lograr un objetivo estratégico.

Los asuntos jurídicos en el desarrollo y elección de un curso de acción

Una vez que se ha podido determinar el problema militar, el comandante está en capacidad de promulgar su misión, comprendida como una declaración clara y concisa que se redacta en términos de tareas esenciales a cumplir junto con el respectivo propósito; y, la intención, como una orientación desde una visión general del comandante (Rivera & Pelayo, 2022). A partir de este punto el equipo de planificación empieza a buscar la solución del problema militar que cumpla con la misión, la intención y la aproximación operacional mediante el desarrollo de los cursos de acción, la confrontación con los cursos de acción del adversario y la comparación de los cursos de acción, proceso que finaliza cuando el comandante determina el curso de acción elegido y que se transforma en su decisión, la cual será plasmada en el respectivo plan u orden de operación (Department of the Navy, 2021).

Durante el desarrollo de los cursos de acción, la función maniobra constituye el eje central de la planificación, ya que busca concentrar la potencia de combate hacia el logro del objetivo para enfrentar

al enemigo desde una posición de ventaja (Rivera & Pelayo, 2022). Sin embargo, el planificador de asuntos jurídicos debería haber identificado ciertas condiciones de índole jurídico que, dentro del ambiente operacional, facilitarían o impedirían el cumplimiento de los objetivos y que podrían coadyuvar a la construcción de los cursos de acción tentativos.³

Independientemente de lo indicado, la etapa de desarrollo de los cursos de acción también tiene como propósito validarlos en una primera instancia por medio de las diferentes pruebas como son: adecuabilidad o conveniencia, factibilidad, aceptabilidad, exclusividad o diferenciación y completamiento o integridad (Department of the Navy, 2021), teniendo en cuenta que existen aspectos jurídicos, que según se analizó, son relevantes en la planificación y que podrían impedir el logro del objetivo, pues durante las pruebas de validez es necesario también el enfoque jurídico.

Para el caso de la prueba de conveniencia, misma que busca que el curso de acción tentativo cumpla con la misión, la intención y la aproximación operacional, es necesario revisar también los asuntos de carácter jurídico; pues podría darse el caso de que un curso de acción cumpla con la misión, intención y la aproximación operacional, pero no cumpla con una limitación impuesta por el superior, o por el conductor político, o que viole una normativa de carácter legal, lo cual generaría que el curso de acción sea descartado.

Por su parte, la prueba de aceptabilidad busca verificar si el curso de acción tentativo justifica el costo de recursos, pérdidas propias, tiempo, posición y oportunidad; así como también la relación costo/riesgo (Department of the Navy, 2021). En este sentido, una pérdida en la percepción de la legitimidad de las operaciones puede traer asociado un riesgo para el cumplimiento de la misión. Por ejemplo, la ejecución

Los asuntos jurídicos en la planificación de las operaciones...

1. A diferencia de las líneas de operaciones (LOO), las líneas de esfuerzo (LOE) no se crean en base a condiciones decisivas (DC), sino en base a lo que se sugiere sea llamado puntos de esfuerzo (PE), a falta de una convención (Rivera & Pelayo, 2022).

2. Las condiciones decisivas son condiciones cuyo logro genera una ventaja significativa que permita, llegado el caso, enfrentar al centro de gravedad enemigo con la potencia de combate relativa lo más favorable posible (Rivera & Pelayo, 2022).

3. Se denominan cursos de acción tentativos a cualquier curso de acción diseñado que todavía no ha sido sometido a las pruebas de validez (Rivera&Pelayo,2022).

Adaptive Planning and Execution System Deliberate Planning Duties and Responsibilities

Chairman of the Joint Chiefs of Staff

Activity I: Initiation Joint Strategic Capabilities Plan

- Assign planning tasks to supported combatant commanders.
- Specify the types of plans required.
- Issue planning guidance.

Activity II: Concept Development

- Review and approve the supported combatant commander's strategic concept.

Activity III: Plan Development

- Assist the supported combatant commander.

Activity IV: Plan Review

- In coordination with the Joint Chiefs of Staff, Services, and Department of Defense agencies, assess and validate the supported combatant commander's operation plan (OPLAN) and time-phased force and deployment data using criteria of adequacy, feasibility, acceptability, and compliance with joint doctrine.
- Approve or disapprove the OPLAN for reasons stated.
- Identify specific actions planned or programmed to redress any shortfalls.

Activity V: Supporting Plans

- Resolve critical issues that arise during the supported combatant command's review of supporting plan.

Legal Counsel

Activity I: Initiation Joint Strategic Capabilities Plan

- Review planning documents.
- Review applicable laws, policies, treaties and agreements.

Activity II: Concept Development

- Review the combatant commander's strategic concept for compliance with law and policy and make appropriate recommendations.
- Coordinate legal issues with counterparts.

Activity III: Plan Development

- Assist the supported combatant command staff judge advocate.

Activity IV: Plan Review

- Review the supported combatant command's OPLAN for legal sufficiency and make appropriate recommendations.
- Coordinate legal issues with counterparts.

Activity V: Supporting Plans

- Crosswalk supporting plans to ensure that they are legally correct, complete, and consistent, and make appropriate recommendations.

Tareas y responsabilidades generales del Estado Mayor y específicas del Asesor Jurídico del Estado Mayor en las diferentes etapas del proceso de planeamiento militar conjunto de Estados Unidos de Norteamérica.

(Fuente: *Joint Force Development 2016. Joint Publication 3-84, Legal Support, Joint Chiefs of Staff*).

de un bloqueo militar no está prohibido de manera categórica en el derecho internacional, incluso publicaciones como *The Commander's Handbook of the Law of Naval Operations*, de la Armada de los Estados Unidos, indica los criterios con los que se debe cumplir para llevar a cabo esta opción. No obstante, resulta un método bastante controversial; puesto que, si

no es manejado de manera adecuada, puede causar un sufrimiento innecesario a la población, lo cual va en contra de los principios del Derecho Internacional Humanitario (Trench Mewes, 2021).

Ahora bien, en la etapa de análisis de los cursos de acción, la cual tiene como propósito el examinar detenidamente los

posibles cursos de acción para confirmar su validez y perfeccionarlos teniendo en cuenta las posibles reacciones del enemigo (Department of the Navy, 2021), es importante observar los requisitos jurídicos necesarios para alcanzar los objetivos en cada fase de la operación (Joint Force Development, 2016). En este caso, cuando se desarrolla la confrontación de los cursos de acción con los cursos de acción del adversario, se puede determinar los problemas de carácter jurídico que podrían surgir al plantear una alternativa de solución al problema y enfrentarla a las posibilidades que pueda tener el adversario. Es preciso tener en cuenta que durante la confrontación se podría incluso determinar la necesidad de implementar nuevas reglas de enfrentamiento o reglas de uso de la fuerza, según el caso. Por ejemplo, si la misión encomendada es la de impedir la pesca ilegal de flotas extranjeras en la zona económica exclusiva de un país, podría darse el caso que, dentro del curso de acción, se asuma que una nave de pesca de otra bandera localizada en la zona económica exclusiva (ZEE) cumpla con las disposiciones dadas por la autoridad,

cuando se conoce que el dispositivo de monitoreo se encuentra apagado, que por radar se observó que previamente estaba detenida, que no tiene autorización de pesca por parte de la organización regional de pesca correspondiente. Ahora bien, ¿qué sucede si no quiere cumplir? ¿Es posible ejecutar el derecho de visita sin la autorización del capitán de esa nave? ¿Hasta dónde es aplicable el principio de la libre navegación si, a pesar de no haber encontrado a la nave realizando faenas de pesca, existen indicios que hacen presumir que la nave estuvo pescando en la ZEE? ¿Es aplicable el motivo razonable del cual trata la CONVEMAR⁴ en su artículo 110 para este caso? Como se puede observar, la respuesta a estas interrogantes requieren de un razonamiento jurídico.

La comparación y decisión del curso de acción corresponde a la siguiente etapa del proceso de planeamiento; en la cual se evalúa cada uno de los cursos de acción según los criterios establecidos por el comandante, comparándolos entre sí, para seleccionar al curso de acción que cumpla de mejor manera la misión



4. Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.

(Department of the Navy, 2021). En este punto, les corresponde también, a los planificadores funcionales recomendar, desde su perspectiva, cuál de los cursos de acción cumple de mejor manera la misión, intención y aproximación operacional. Para el caso de los asuntos de carácter jurídico, es necesario tener en consideración que, en la etapa de desarrollo de los cursos de acción, en la prueba de conveniencia o aceptabilidad, ya pudieron haber sido eliminados cursos de acción que podrían transgredir la normativa legal. Sin embargo, producto de la confrontación, pudo haber modificaciones a los cursos de acción, por lo que será necesario realizar nuevamente esta prueba para los cursos de acción definitivos. Por otra parte, se requiere determinar, a través del enfoque jurídico, el curso de acción que permite cumplir la misión, facilitando un soporte legal para resguardar la legitimidad de las operaciones.

Finalmente, el curso de acción se transforma en el concepto de operación respaldado jurídicamente y que será plasmado en la respectiva orden de operación o cualquier otro, mismo que tiene un peso legal para los mandos subordinados quienes iniciarán su planificación teniendo en cuenta las respectivas consideraciones legales.

Conclusiones

Los instrumentos internacionales, así como también la normativa nacional, cuyo objetivo consiste en proteger los derechos de las personas y salvaguardar el orden internacional, constituyen un factor de análisis importante al momento de planificar y conducir una operación militar considerando que influyen en el empleo de las capacidades disponibles de una fuerza militar.

Los aspectos de carácter jurídico, al formar parte del ambiente operacional, se constituyen en un factor más del problema militar y por lo tanto deben considerarse tanto en los elementos del diseño operacional como en la visualización que todo comandante debe concebir previo a la ejecución de una operación militar.

Durante las diferentes etapas del proceso de planeamiento militar los aspectos jurídicos son fundamentales al momento de desarrollar y validar los cursos de acción, de tal manera que el curso de acción elegido permita cumplir la misión y el estado final deseado sin violentar los instrumentos internacionales, la normativa legal interna del Estado y en un marco de legitimidad adecuado.



BIBLIOGRAFÍA

1. Comité Internacional de Cruz Roja. (2004). *Qué es el Derecho Internacional Humanitario?* Servicio de Asesoramiento en Derecho Internacional Humanitario. <https://www.icrc.org/es/doc/assets/files/other/dih.es.pdf>
2. Department of the Navy. (2021). *Navy Planning NWP 5-01*. Department of the Navy, Office of the Chief of Naval Operations.
3. Joint Force Development. (2016). *Joint Publication 3-84, Legal Support*. Joint Chiefs of Staff.
4. Kenny, A., Locatelli, O., & Zarza, L. (2015). *Arte y Diseño Operacional—Una forma de pensar opciones militares*. Escuela Superior de Guerra Conjunta de las Fuerzas Armadas.
5. Mejía, M. (1996). *La Obediencia Debida*. *Revista de Marina de Chile*. 6. <https://revistamarina.cl/revistas/1996/6/mejia.pdf>
6. Ministerio de Defensa Nacional. (2011). *Doctrina para la Acción Conjunta de las Fuerzas MDNC*.
7. Rioseco, S. (2022, marzo 17). *Qué puede decir el Derecho Internacional sobre Ucrania y Rusia*. CIPER Chile. <https://www.ciperchile.cl/2022/03/17/derecho-internacional-ucrania-y-rusia/>
8. Trench Mewes, D. (2021). *El bloqueo naval del siglo XXI y el derecho internacional de los conflictos armados* | *Revista de Marina*. <https://revistamarina.cl/es/articulo/el-bloqueo-naval-del-siglo-xxi-y-el-derecho-internacional-de-los-conflictos-armados>